

Trends des internationalen Terrorismus

Der Terrorismus-Bericht des US-Außenministeriums

Ulrich Schneekener

Die Anschläge am 11. September und die weltweiten Reaktionen darauf stehen im Zentrum des neuesten Berichts zur Entwicklung des internationalen Terrorismus (»Patterns of Global Terrorism«), den das Department of State am 21. Mai 2002 vorgelegt hat. Gleichwohl bestätigt das Dokument eine Reihe von längerfristigen Entwicklungen, auf die die Terrorismus-Forschung seit Jahren hinweist. Die wichtigsten Trends sind das wachsende Zerstörungspotential, über das Terroristen verfügen, der Anstieg von Anti-US-Anschlägen weltweit, die Dominanz religiös motivierter Terroristen, die zunehmende Vernetzung von Terrororganisationen, der langsame Rückgang des staatlich geförderten Terrorismus und die zunehmende Bedeutung nicht-staatlicher Unterstützung. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß der 11. September zwar – schon aufgrund der hohen Zahl an Opfern – ein Novum in der Geschichte des Terrorismus darstellt, sich aber letztlich als eine dramatische Zuspitzung seit längerem absehbarer Trends begreifen läßt.

Für 2001 hat das US-Außenministerium 346 internationale Anschläge registriert. Damit sank die Zahl zwar gegenüber den Vorjahren (2000: 426, 1999: 395), sie liegt aber über dem historischen Tiefststand von 1998 (274). Insgesamt bestätigte sich damit die Tendenz, wonach – rein quantitativ betrachtet – der internationale Terrorismus der 90er Jahre unter dem Niveau der 80er Jahre bleibt, als die Zahl der Anschläge zeitweise auf über 600 anstieg (1985–1988). Gezählt werden Anschläge, bei denen Terroristen entweder Bürger oder aber das Territorium eines anderen Staates attackieren. Der ausschließlich innerstaatlich operierende Terrorismus (nationaler Terrorismus), bei dem Terroristen Attentate an

ihren Landsleuten in ihrem eigenen Staat verüben, wird damit nicht erfaßt, wenn gleich dieser Typ des Terrorismus den Alltag zahlreicher Länder – von Algerien bis zu den Philippinen – beherrscht. Der Nutzen der Statistik ist naturgemäß begrenzt, da sie nur wenig über den Charakter der Anschläge und damit über die qualitative Dimension des Terrors aussagt. Im folgenden wird deshalb der Bericht im Kontext von sechs Entwicklungstrends analysiert.

Trend 1: Zerstörungspotential

Ein genauerer Blick auf das Datenmaterial macht deutlich, daß Terroristen mit vergleichsweise weniger Anschlägen eine

immer höhere Zahl an Opfern (Tote und Verletzte) verursachen. Vor dem 11. September 2001 galten die simultanen Bombenattentate 1998 auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania (257 Tote und über 5000 Verletzte) als verheerendste internationale Terrorakte. Daneben gab es in den 90er Jahren immer wieder vereitelte oder gescheiterte Versuche von Terroristen, möglichst viele Menschen zu töten, so etwa der erste Anschlag auf das World Trade Center (1993) oder das Vorhaben algerischer Terroristen, eine vollgetankte Passagiermaschine über Paris abstürzen zu lassen (1994). In diese Richtung verweisen auch die Festnahmen islamistischer Terroristen in Italien (März/April 2001), in Singapur, in Malaysia und auf den Philippinen (alle Dezember 2001). Nach bisherigen Ermittlungen planten sie, so der aktuelle Terrorismusbericht, Anschläge auf die US-Botschaften in Rom und Singapur sowie auf andere Einrichtungen (Vatikan in Rom, eine U-Bahn-Station in Singapur). In allen Fällen hatten die Täter eine hohe Zahl an Opfern einkalkuliert.

Ungeachtet solcher Pläne werden seit 1996 jährlich weltweit mehr als 1000 Menschen durch internationale Anschläge verletzt oder getötet, wobei 1998 (6700, davon 741 Tote) und 2001 (4655, davon rund 3500 Tote) die Zahl in die Tausende ging. Dabei muß man berücksichtigen, daß die meisten Anschläge in diesem Zeitraum in Lateinamerika (insgesamt 831) stattfanden, die höchsten Opferraten jedoch Terrorakte in Asien (319) und im Nahen Osten (188) verursachten. Auffällig ist, daß in diesen beiden Regionen – im Unterschied zu Lateinamerika – in erster Linie religiös motivierte, vor allem islamistische, Terrorgruppen aktiv sind. Während in Lateinamerika nur jeder dritte Anschlag jemanden tötete oder verletzte, forderte jedes Attentat in Asien (vor allem Südasien) im Durchschnitt 15 und im Nahen Osten 12 Opfer. Dieser Befund untermauert die These, wonach weniger Anschläge heute nicht weniger, sondern in aller Regel mehr Opfer bedeuten.

Kurz: Bereitschaft und Fähigkeit bestimmter Terrorgruppen zur massiven Zerstörung sind gestiegen – das ist nicht allein auf transnationale Netzwerke wie Al Qaida begrenzt. Unterstrichen wird diese Tendenz durch Hinweise auf Terrorgruppen, die in den Besitz von Massenvernichtungswaffen – vor allem B- und C-Waffen – gelangen wollen. Allerdings kann sich in diesem Punkt der Bericht, ähnlich wie seine Vorläufer, nur auf relativ wenige Hinweise stützen: Genannt werden das sichergestellte Informationsmaterial aus den Al-Qaida-Lagern in Afghanistan, Versuche von HAMAS, im Nahen Osten mit Gift und Pestiziden zu operieren, sowie Pläne der in Italien verhafteten Islamisten, die offenbar Giftgas einsetzen wollten.

Trend 2: Zunahme von Anti-US-Anschlägen

Die Anschläge des 11. September stellten insofern eine historische Zäsur dar, als erstmals das Territorium der USA von außen attackiert wurde. Weltweit sind US-Bürger und US-Einrichtungen jedoch seit längerem die am meisten angegriffenen Ziele von Terroristen – und dies mit steigender Tendenz. Von 1996 bis 2001 nahm die Zahl der gegen die USA gerichteten Anschläge von 73 auf 219 zu, ihr Anteil stieg damit von 25 auf über 50% aller international verübten Terrorakte. Das heißt: Jeden zweiten Tag kommen irgendwo auf der Welt US-Bürger durch terroristische Aktivitäten zu Schaden und jeder zweite internationale Anschlag gilt den USA. Ziele sind neben diplomatischen und militärischen Einrichtungen vor allem Privatpersonen (z.B. Touristen) oder US-amerikanische Unternehmen. Am meisten gefährdet sind US-Bürger in Lateinamerika, wobei der Schwerpunkt auf Kolumbien liegt, wo seit Jahren vor allem Eigentum und Personal von US-Firmen attackiert werden (z.B. Ölpipelines). Die Zunahme von Anti-US-Anschlägen verweist auf eine Veränderung der Zielsetzung international operierender Terroristen. Seit den 60er Jahren galt der internationale Terroris-

mus primär als Strategie, um einen lokalen Konflikt auf die internationale Agenda zu setzen, wie das der palästinensische Terrorismus exemplarisch betrieben hat. Dazu dienten auch stets gezielte Attentate auf Bürger der USA und anderer westlicher Staaten (z.B. im Rahmen von Flugzeugentführungen). Seit Anfang der 90er Jahre werden jedoch die USA bzw. amerikanische Einrichtungen verstärkt per se angegriffen, vor allem aufgrund ihrer hegemonialen Stellung im Nahen Osten, in der Golfregion oder in Lateinamerika.

Trend 3: Dominanz religiös motivierter Terroristen

Der Bericht bestätigt den bereits seit Beginn der 80er Jahre anhaltenden Trend, wonach Zahl und Bedeutung religiös motivierter Terrorgruppen kontinuierlich zunehmen bzw. auf hohem Niveau verharren. Von den 33 Gruppen, die das US-Außenministerium als »Foreign Terrorist Organizations« (FTOs) bezeichnet und deren Unterstützung unter Strafe steht, sind 16 als religiös motiviert einzuschätzen, die übrigen sind entweder primär ideologisch oder ethnonational/separatistisch ausgerichtet (2000: 12 von 29 FTOs). Von 28 weiteren international aktiven Terrorgruppen, die im Bericht genannt werden, haben immerhin elf einen religiösen Hintergrund (2000: drei von 15). Dieser Befund deckt sich weitgehend mit der als autoritativ geltenden RAND-St. Andrews-Datenbank, die bereits 1995 26 von 56 international operierenden Terrororganisationen als religiös motiviert einstuft. Zum Vergleich: 1980 galten nur zwei von 64 als religiöse Gruppen.

Bei der großen Mehrheit handelt es sich um islamistisch geprägte Gruppierungen, andere Weltreligionen spielen bei den international tätigen Terrorgruppen eher eine marginale Rolle (z.B. die jüdisch-extremistische Kach oder die christlich motivierte Lord's Resistance Army in Uganda). Diese Entwicklung wurde maßgeblich durch drei Ereignisse gefördert: die schiitisch-islamistische Revolution in Iran (1979), die Renais-

sance von Muslim-Brüderschaften Ende der 70er Jahre (vor allem in Ägypten) sowie den Afghanistan-Krieg nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen (1979), an dem sich Kämpfer aus der gesamten islamischen Welt beteiligten.

Trend 4: Vernetzung von Terrorgruppen

Der Jahresbericht 1996 sprach erstmals von der Gefahr des »transnationalen Terrorismus«, bei dem in Afghanistan ausgebildete Kämpfer als »freie Mitarbeiter« in Terrornetzwerken aktiv werden. Was 1996 noch als ein Aspekt unter vielen galt, erfährt seit dem 11. September erhöhte Aufmerksamkeit: die Ausweitung von internationalen Aktivitäten und die transnationale Vernetzung verschiedener Terrorgruppen.

Der jüngste Bericht verweist zum Beispiel auf Hizbollah- und HAMAS-Anhänger in Lateinamerika, die vor allem im Dreiländer-Eck Argentinien-Brasilien-Paraguay, aber auch im Norden Chiles, in Kolumbien und Venezuela aktiv sind. Bereits in der Vergangenheit war es zu Anschlägen auf jüdische Einrichtungen gekommen (1992 und 1994 in Argentinien), gleichwohl bemüht sich dieser Personenkreis eher um logistische und finanzielle Unterstützung. Allein in Paraguay wurden nach dem 11. September über 20 Personen festgenommen, in der Mehrzahl Libanesen, die im Verdacht stehen, für Hizbollah bzw. HAMAS Geschäfte abzuwickeln und Gelder zu sammeln. Ein weiterer Fall von zunehmender Transnationalisierung ist die Gruppe Jemaah Islamiya in Südasien, die einen islamistischen Staat bestehend aus Malaysia, Singapur, Indonesien und den südlichen Philippinen anstrebt und in diesen Ländern entsprechend aktiv ist. In Singapur wurden im Dezember 2001 15 Mitglieder der Gruppe verhaftet, einige davon waren in den afghanischen Al-Qaida-Lagern militärisch ausgebildet worden.

Afghanistan erweist sich damit einmal mehr als Ausgangspunkt für regionale und globale Terror-Netzwerke. Nach Schätzun-

gen von US-Experten wurden in diesen Lagern im Laufe der 90er Jahre 50–70 000 Kämpfer aus rund 55 Ländern ausgebildet, die mittlerweile über den gesamten Globus verstreut sind. Bin Ladens 1988 gegründete Al Qaida bildet ein eigenes transnationales Netzwerk, das wiederum mit zahlreichen anderen Gruppen mehr oder weniger enge Kontakte unterhält.

Der Bericht weist auf eine Reihe von Querverbindungen hin, die entweder direkt zu Al Qaida oder zumindest nach Afghanistan führen. Dazu zählt vor allem der ägyptische Al Jihad, der Terrorzellen im Jemen, in Pakistan, in Afghanistan, im Libanon und in Großbritannien unterhalten soll und im Juni 2001 mit Al Qaida fusionierte. Beziehungen bestehen zudem zu den in Pakistan bzw. in Kaschmir operierenden Terrororganisationen wie Harakat ul-Mujahidin (HUM), Harakat ul-Jihad-Islami (HUJI) oder Jaish-e-Mohammed (JEM). Als Mit-Unterzeichner von Bin Ladens Kriegserklärung (fatwa) an den Westen (Februar 1998) gehört auch die ägyptische Al-Gam'a al-Islamiyya zu den engeren Kooperationspartnern. Daneben gibt es Informationen über direkte oder indirekte Kontakte zu folgenden Terrorgruppen, die primär die Regierungen in ihren jeweiligen Heimat- bzw. Herkunftsländern bekämpfen: Abu Sayyaf (Philippinen), Asbat-al-Ansar (palästinensische Gruppe im Libanon), Al-Ittihad al-Islami (Somalia), Islamic Army of Aden (Yemen), Tunisian Combatant Group (Tunesien, Westeuropa, Afghanistan), Islamic Movement of Uzbekistan (aktiv in Afghanistan, Pakistan und Zentralasien), Al-Jama'a al-Islamiyyah al-Muqatilah bi-Libya (Libyen, Naher Osten), Jemaah Islamiya (Südostasien) sowie die 1995 gebildete Kumpulan Mujahidin Malaysia (KMM, primär in bestimmten Regionen Malaysias aktiv). Bemerkenswert ist, daß nachweislich zumindest die drei letztgenannten Gruppen von ehemaligen Afghanistan-Kämpfern gegründet wurden.

Dieses lose verknüpfte Netzwerk gewinnt noch an Komplexität, nimmt man die Beziehungen hinzu, die jede Gruppe wiederum

zu anderen unterhält, wie etwa die Kontakte der malaysischen KMM zu indonesischen Islamisten oder der tunesischen Combatant Group zur algerischen Terrorgruppe GSPC (Salafist Group for Call and Combat). Die Zusammenarbeit zwischen den Gruppen und Netzwerken kann unterschiedliche Formen annehmen: Sie reicht von logistischer und finanzieller Unterstützung über gemeinsame Ausbildung bis hin zu Planung und Arbeitsteilung bei Terroranschlägen, was die Aufklärung im Vorfeld von Attentaten deutlich erschweren dürfte.

Die Vernetzung verweist auf die enger werdende Verzahnung von primär innerstaatlich aktiven Terrorgruppen mit dem internationalen Terrorismus. Der Bericht unterstreicht implizit, daß der nationale Terrorismus – ungeachtet des 11. September – nach wie vor weltweit die dominierende Variante terroristischer Aktivitäten darstellt. Demnach führten 2001 neben Israel/Palästina und Indien/Kaschmir vor allem die Philippinen, Algerien, Angola, Sri Lanka, Kolumbien, Peru und Nepal die Rangliste jener Staaten an, in denen der interne Terrorismus besonders präsent ist. In Europa trifft dies, wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau, vor allem auf Spanien, die Türkei, Mazedonien und Großbritannien (Nordirland) zu. Gleichwohl muß der nationale Terrorismus grundsätzlich als eine wichtige Quelle für den internationalen Terrorismus und die transnationale Vernetzung gesehen werden – dies gilt sowohl in logistischer als auch in ideologischer Hinsicht, wie nicht zuletzt der Nahostkonflikt zeigt, der für eine Reihe von international tätigen Terroristen als Legitimation herhalten muß. Umgekehrt finanzieren zunehmend etablierte transnationale Netzwerke wie Al Qaida lokale Terrorgruppen und spannen sie für ihre weitreichenden Zielsetzungen ein.

Trend 5: Staatlich geförderter Terrorismus

Der Bericht stellt grundsätzlich fest, daß sich auch 2001 der schleichende Rückgang

von staatlicher Unterstützung für Terroristen fortsetzte. Insofern zeige der internationale Druck auf staatliche Akteure Wirkung. Ein Indikator dafür mag die zunehmende Akzeptanz der zwölf Anti-Terrorismus-Konventionen der Vereinten Nationen sein. Dabei wirkte nicht zuletzt der 11. September wie ein Katalysator, da sich eine Reihe von Staaten genötigt sah, ihre ablehnende Haltung zum Terrorismus international zu dokumentieren.

Gleichwohl hat das US-Außenministerium die Liste jener Staaten, die als »Sponsoren« des Terrorismus gelten, seit 1993 nicht geändert. Es bleibt bei sieben Staaten: Iran, Irak, Nordkorea, Kuba, Libyen, Sudan und Syrien. Der Bericht nimmt eine differenzierte Bewertung vor: Sudan und Libyen werden gewisse Fortschritte bei ihrer Haltung gegenüber Terrorgruppen attestiert. Beide Staaten können sich somit am ehesten Hoffnung machen, in absehbarer Zeit von der Liste gestrichen zu werden. Im Falle Libyens wird grundsätzlich anerkannt, daß sich Staatschef Gaddafi vom internationalen Terrorismus distanziert hat. Er hat nicht nur die Anschläge vom 11. September verurteilt, sondern hält auch US-Gegenmaßnahmen für legitim. Die Einordnung Libyens hängt daher primär mit Aktivitäten der Vergangenheit zusammen – nicht zuletzt mit der libyschen Beteiligung an der Sprengung der PanAm-Maschine über Lockerbie (1988) und dem Anschlag auf die Berliner Diskothek »La Belle« (1986). Dem Sudan wird bescheinigt, sich seit Mitte 2000 und vor allem nach dem 11. September gegenüber US-Behörden bei der Terrorismusbekämpfung kooperativer zu verhalten als früher, weshalb Ende September 2001 entsprechende UN-Sanktionen gegen das Land aufgehoben wurden. Allerdings, so wird kritisiert, dient der Sudan noch immer als Aufenthalts- und Rückzugsort für verschiedene Gruppen, darunter neben Al Qaida vor allem ägyptische und palästinensische Terroristen.

Nur marginale Veränderungen registriert der Bericht hingegen bei Nordkorea,

Syrien und Iran. Zwar hat Nordkorea 2001 einige UN-Konventionen unterzeichnet, die Volksrepublik verweigert aber die internationale Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung und beim Thema Nicht-Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Daneben bleibt Nordkorea ein Zufluchtsort für gesuchte Terroristen der japanischen Rote-Armee-Fraktion und, so wird vermutet, ein Lieferant für Kleinwaffen an terroristische Gruppen. Syrien hat zwar nach dem 11. September seine Zusammenarbeit mit den USA bei der Aufdeckung terroristischer Strukturen verstärkt, gilt aber nach wie vor als wichtiger Unterstützer verschiedener palästinensischer Terrorgruppen, die allesamt Büros in Damaskus unterhalten. Das Regime ermöglicht diesen Gruppen nicht zuletzt, das von Syrien kontrollierte Bekaa-Tal im Libanon als Rückzugsgebiet zu nutzen. Gleichzeitig fungiert Syrien als Haupt-Transitroute für den Nachschub an Waffen für die Hizbollah aus Iran.

Nicht nur deshalb verleiht der Bericht Iran den Titel »most active state sponsor of terrorism«. Trotz aller Reformbemühungen seien vor allem die Revolutionswächter und der Geheimdienst in Planung und Unterstützung terroristischer Aktivitäten verwickelt, die sich im wesentlichen gegen Israel richten. Hauptnutznießer sind die libanesische Hizbollah und die palästinensischen Gruppen HAMAS, Islamischer Jihad sowie die Befreiungsfront Palästinas General-Command (PFLP-GC). Die Hilfestellung bezieht sich auf Finanzierung, Rückzugsorte, Ausbildung und Waffen. Darüber hinaus, so der Bericht, unterstützt Iran, wenn auch in deutlich geringerem Maße, Terrorgruppen in der Golfregion, in Afrika und in Zentralasien.

Die beiden übrigen Staaten auf der Liste – Kuba und Irak – werden nicht näher qualifiziert. Bei Kuba wird, wie schon in der Vergangenheit, darauf verwiesen, daß das Castro-Regime Mitglieder der baskischen ETA, der nordirischen IRA sowie der kolumbianischen FARC und ELN beherbergt bzw. unterstützt. Der Bericht enthält keine Hinweise auf die Produktion von B-Waffen in

Kuba, ungeachtet gegenteiliger Äußerungen, die John Bolton, Under Secretary for Arms Control im US-Außenministerium, kürzlich machte.

Während Castro die Anschläge des 11. September verurteilt hat (ebenso wie die US-Intervention in Afghanistan), war der Irak der einzige Staat in der arabischen Welt, der sich nicht offiziell von den Angriffen distanzierte. Gleichwohl sieht der Bericht keine nachweislichen Verbindungen zwischen dem Irak und Al Qaida. Das Regime fördere dennoch eine Reihe von Gruppen: die Mujahedin-e-Khalq (MEK), die im Iran aktiv ist, die palästinensische Befreiungsfront (PLF) sowie die palästinensische Organisation Abu Nidal. Zudem unterhält der Irak Kontakte zur Volksbefreiungsfront Palästinas (PLFP), die 2001 durch anti-israelische Attentate erneut auf sich aufmerksam gemacht hat. Über die Produktion von Massenvernichtungswaffen und ihre mögliche Weitergabe an Terroristen finden sich hingegen keine Angaben.

Aus dieser Darstellung wird deutlich, daß die Liste der »Sponsorenstaaten« nicht allein sachlichen, sondern auch politischen Kriterien geschuldet ist. Dieser Eindruck wird verstärkt durch die Tatsache, daß jener Staat, den Experten von RAND neben Iran seit Jahren für den aktivsten Sponsor halten, nicht auf der Liste auftaucht: Pakistan. Bis zum 11. September unterstützten vor allem der Geheimdienst ISI und Teile des Militärs (sogenannte »Mullah-Generale«) das Taliban-Regime und Al-Qaida-Strukturen in Afghanistan. Zudem dient Pakistan seit Jahrzehnten als Ruhe- und Operationsbasis für die verschiedenen kaschmirischen Terrorgruppen, die nunmehr – im Unterschied zu früher – vom US-Außenministerium als Foreign Terrorist Organizations bezeichnet werden.

Trend 6: Nicht-staatlich geförderter Terrorismus

Der Rückgang oder gar der Wegfall staatlicher Förderung wird seit Jahren mehr und mehr durch nicht-staatliche Sponsoren

kompensiert. Dazu zählen Diaspora-Gemeinschaften, Flüchtlinge, religiöse Führer und Organisationen, private »wohltätige« Einrichtungen und Stiftungen, reiche Individuen sowie Firmen, die legale und/oder illegale Geschäfte unterhalten (z.B. Geldwäsche, Drogen- und Waffenhandel), aber auch die klassischen Warlords aus Bürgerkriegen oder kriminelle Organisationen. Diese Akteure dienen dem internationalen Terrorismus primär zur Finanzierung, teilweise auch zur Anwerbung und ideologischen Ausbildung von potentiellen Kämpfern und Attentätern sowie zur Verbreitung von Propaganda.

Für diese Entwicklung finden sich im Bericht zahlreiche Belege. Zunächst einmal rein quantitativ: Im März 2002 umfaßte die Liste derjenigen, die im Verdacht stehen, Terroristen zu finanzieren, 189 Gruppen, Individuen und andere Einrichtungen – und dies dürfte nur die Spitze des Eisbergs sein. Die USA und ihre Verbündeten gingen insbesondere gegen die von Bin Laden und Al Qaida genutzten Finanz-Netzwerke al-Barakaat und al-Taqwa vor, die in über 40 Staaten aktiv sind, um Finanztransfers zugunsten der Terroristen abzuwickeln. Aber auch andere Gruppen bedienen sich nicht-staatlicher Einrichtungen, um »fundraising« zu betreiben und politische Unterstützung zu mobilisieren. Ein geradezu paradigmatischer Fall sind die Tamil Tigers (LTTE) in Sri Lanka, die sich seit Jahrzehnten primär auf die tamilische Diaspora in Nordamerika, Europa und Asien stützen und mit Organisationen wie der World Tamil Association (WTA) oder dem World Tamil Movement (WTM) Lobbyarbeit für einen eigenen tamilischen Staat betreiben. Auch die oben genannten, in Kaschmir aktiven Terrorgruppen profitieren in hohem Maße von privaten Geldgebern und Spenden aus Saudi-Arabien, der Golfregion sowie der pakistanischen und kaschmirischen Diaspora. Teilweise werben sie über eigene Internetseiten (z.B. Lashkar-e-Tayyiba) oder über Anzeigen in Zeitschriften (z.B. Harakat-ul-Mujahidin) Mittel ein. Gleichzeitig investieren diese Gruppen

in Pakistan mehr und mehr in legale Geschäfte wie Immobilien, Produktion von Konsumgütern oder Handel.

Andere Gruppen wie HAMAS oder Hizbollah gründeten eigene Stiftungen und NGOs zur Einwerbung von Geldern, die nicht nur im Nahen Osten aktiv sind, sondern auch in Nordamerika und Westeuropa. Die US-Regierung hat beispielsweise die Konten der Holy Land Foundation for Relief and Development, die der HAMAS zugerechnet wird, eingefroren. Im Jahr 2000 hat diese Stiftung allein rund 13 Millionen US-Dollar gesammelt. Als weitere Finanzquellen dienten jahrelang libysche Geschäftsleute in Südamerika.

Insbesondere Südosteuropa hat sich zu einem Schwerpunkt islamischer NGOs entwickelt, die im Verdacht stehen, als Vorfeldorganisationen terroristischer Gruppen zu agieren. Der Bericht verweist auf eine Reihe von Festnahmen und Razzien gegen solche Einrichtungen in Albanien, Bosnien (Festnahme einer Gruppe algerischer Extremisten) und im Kosovo, wo die KFOR gegen die islamische Global Relief Foundation vorgeht.

Eine weitere Form der nicht-staatlichen Unterstützung leisten paramilitärische Gruppen und Kriegsherren, die Teilgebiete eines Staates kontrollieren und dort Terroristen beherbergen. Ganz ohne die Duldung eines Staates erhalten international operierende Terroristen auf diese Weise Rückzugs- und Ruheräume, Ausbildungslager sowie die Möglichkeit zum Transit. Vermutet werden solche Fälle in Ländern wie Somalia, Jemen, Georgien, Tadschikistan oder Philippinen.

Die Beispiele illustrieren die Bandbreite an nicht-staatlichen Akteuren, die von Terroristen genutzt oder sogar von ihnen gegründet werden, um materielle und personelle Ressourcen zu mobilisieren. Die Zunahme dieser Form der Förderung terroristischer Strukturen wirft erhebliche Probleme auf: Zum einen wird die Terrorismusbekämpfung erschwert, da es kaum ausreicht, Druck auf ein bestimmtes Regime auszuüben. Denn: Diese Aktivitäten entzie-

hen sich oftmals der Kontrolle der Regierungen oder aber bewegen sich im legalen Rahmen, so daß die Verbindung zum Terrorismus nur schwer nachweisbar ist.

Zum anderen können Terroristen viel autonomer agieren, als wenn sie ausschließlich von der Unterstützung durch einen Staat oder einen Geheimdienst abhängen. Sie entziehen sich insofern einer gewissen Aufsicht, die letztlich »Sponsorenstaaten« noch immer innehaben. Das führte in der Vergangenheit dazu, daß im Einzelfall bestimmte Aktionen tabu waren, wenn sie nicht im Interesse des »Sponsors« lagen. Diese Restriktionen nehmen in dem Maße ab, in dem sich die Förderung von staatlichen auf nicht-staatliche Akteure verlagert.

Verstärken sich die Trends wechselseitig?

Es ist kaum anzunehmen, daß die skizzierten Trends unabhängig voneinander verlaufen. Vielmehr läßt sich eine Reihe kausaler Wechselbeziehungen vermuten.

Erstens: Die wachsende Bedeutung religiös motivierter, vor allem islamistischer Terroristen hat nicht nur das Zerstörungspotential sowie die Zahl und Qualität von Anti-US-Anschlägen erhöht, sondern auch erheblich zur transnationalen Vernetzung beigetragen. Zweitens: Gleichzeitig befördert der schleichende Rückgang staatlicher Unterstützung die Netzbildung, die sich mehr und mehr aus nicht-staatlichen Quellen speist. Drittens: Je umfangreicher und komplexer die Netzwerke werden, desto größer dürfte künftig für sie die Notwendigkeit sein, nicht-staatliche Unterstützung zu organisieren.

Wenn diese Überlegungen richtig sind, hat das Konsequenzen für die Prioritäten der Terrorismusbekämpfung. Diese muß sich stärker als in der Vergangenheit – auch jenseits von Bin Laden und Al Qaida – auf transnationale, wenig hierarchisierte Netzwerke und auf die Formen nicht-staatlicher Förderung konzentrieren. Das ist deutlich schwieriger, als einzelne Personen mit

geheimdienstlichen Mitteln zu jagen, wie früher etwa im Falle des Top-Terroristen Carlos praktiziert, oder aber »Sponsorenstaaten« mit internationalen Sanktionen zu belegen, wie mit mehr oder weniger Erfolg mit Libyen, Sudan, Afghanistan oder dem Irak geschehen. Fraglos ist beides weiterhin notwendig, doch eine Fixierung etwa auf den Irak oder auf die Person Bin Ladens würde letztlich den dargestellten Trends nicht entgegenwirken.

Foren und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung

In der Tat ist, wie der US-Bericht betont, ein breiter Ansatz zur Terrorismusbekämpfung notwendig, der diplomatische, geheimdienstliche, juristische, wirtschaftliche, finanzpolitische und militärische Maßnahmen umfaßt. Der Bericht verweist vor allem auf die bi- und multilaterale Zusammenarbeit, die nach dem 11. September entstanden ist oder erheblich ausgebaut wurde. Die USA selbst unterhalten neben der engen Kooperation mit den europäischen Staaten und der EU (z.B. US-Europol-Vereinbarung vom Dezember 2001) bilaterale Arbeitsgruppen zur Terrorismusbekämpfung mit wichtigen Ländern wie Indien (1999), Pakistan (2002), China (2002) oder Rußland. Außerdem unterstützen die USA gezielt bestimmte Länder bei der Terrorismusbekämpfung: Im Senegal wurde der Aufbau eines regionalen Zentrums zur Terrorbekämpfung gefördert, nach Georgien und in den Jemen wurden Militärberater entsandt und auf den Philippinen sind insgesamt 650 US-Soldaten zu Übungs- und Ausbildungszwecken stationiert. Daneben verstärkten multilaterale Foren ihre Anstrengungen zur Terrorbekämpfung, darunter die UN, die EU, die G 8, die OECD, das OAS Inter-American Committee Against Terrorism, das ASEAN Regional Forum oder die Shanghai Cooperation Organization (bestehend aus Kasachstan, Kirgisien, Usbekistan, Tadschikistan, China und Rußland). Erfolge sind durchaus zu verzeichnen, wie die rund 1600 Festnahmen

(außerhalb Afghanistans) seit dem 11. September zeigen.

Gleichwohl spiegelt der Bericht auch die Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der neuen Dimension des internationalen Terrorismus wider. Zwar haben die USA und andere Staaten nach dem 11. September Konten mit insgesamt 77 Millionen US-Dollar (davon allein 34 Millionen in den USA) gesperrt, die mutmaßlich zur Terrorfinanzierung dienen sollten. Insgesamt wurden 2001 mehr als 100 Millionen US-Dollar sichergestellt. Dieser Betrag gibt jedoch lediglich einen Hinweis auf das enorme Potential, aus dem terroristische Netzwerke heute schöpfen können. Experten räumen ein, daß gerade die Trockenlegung von Finanzquellen überaus kompliziert ist. Klassische Methoden zur Unterbindung von Geldwäsche sind, so jüngst der Interpol-Chef Ron Noble, nur begrenzt wirkungsvoll, da auch legale Geschäfte oder Spenden zur Terrorfinanzierung dienen.

Darüber hinaus konzentriert sich die internationale Terrorbekämpfung bisher vorrangig auf die Zusammenarbeit von Regierungen und setzt auf staatliche Instrumente wie die Stärkung von Polizei, Justiz, Geheimdiensten und Militär. Damit wird zwar der Verfolgungsdruck erhöht, ob das jedoch ausreicht, um den skizzierten Trends entgegen zu wirken, muß bezweifelt werden. Die zentrale Frage wird sein, inwieweit es gelingen kann, die nicht-staatliche Förderung einzudämmen und den Prozeß der Vernetzung zu stoppen. Dazu ist jedoch neben der Lösung von Regionalkonflikten (Nahost, Kaschmir, Kaukasus) in zahlreichen Staaten – primär in Nordafrika, im Nahen und Mittleren Osten, in Zentralasien und in Südasien – eine Reihe von tiefgreifenden sozialen und politischen Reformen notwendig, die von außen angestoßen und unterstützt werden müssen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org